

(서울대 통일아카데미, 2017.04.04.)

## 트럼프 시대 대북정책

운영관 (서울대 명예교수)

### 1. 한반도의 지정학적 딜레마

- 1). 세계 4개 최강국들에 둘러싸인 분단국: 해양세력 vs. 대륙세력의 접점.
- 2). 국제정치적 사례들: 청일전쟁(1894-95), 로일전쟁(1904-05), 1·2차 영일동맹, 가쓰라-태프트 밀약(1905)- 조선의 일본 식민지화.
- 3). 2차 대전의 종전(1945)과 소련군의 남진- 38선 획정.
- 4). 냉전기 (1945-91: 미소양극체제)
  - (i). 냉전심화- 한국전쟁, 분단고착화.
  - (ii). 미중화해 (1972)-- 7·4남북공동성명, 유신체제 등장.
- 5). 탈냉전 전기 (1991-2010: 미국 1극체제)
  - (i). 1991년 미국 남한에서 핵 철수, 남북 긴장완화.
  - (ii). 한국외교의 다변화- 소련, 중국, 공산권과 수교, 북한은 외교적 고립.
  - (iii). 북한 경제난, 비공식 시장 확산, 핵·미사일 개발.
- 6). 탈냉전 후기 (2010-현재: 미·중 주도 다극체제)
  - (i). 2008년 세계경제위기를 기점으로 미중경쟁 심화.
  - (ii). 상승대국 중국과 기존대국 미국 간의 경쟁이 한반도에 집중.

### 2. 2010년대 한반도 주변 국제정치: 중국의 상승과 미국의 하강

#### 1). 중국의 세계 대국으로의 부상

- 중국은 1979년 개혁개방 이래 30여 년간 거의 매년 10%의 고속성장.
- 2025년까지 미국의 국력을 따라잡는다는 예측. 이미 구매력평가 지수(ppp)로 계산한 양국의 GDP는 거의 동일한 수준.
- 2008년 이전까지는 지속 성장을 위해 미국과 비교적 우호협력.
- 그러나 2008년 미국 발 세계금융위기 이후 공세적 외교로 전환.
- 특히 2010년경을 전후해서 주변국과 갈등 심화. 남중국해, 동중국해 등.

#### 2). 미국의 상대적 하강

- 부시행정부 8년의 '오만(hubris)'에 이어 2008 미국발 세계금융위기.
- 미국의 엄청난 재정 적자. 그 후 오바마 대통령의 소극적 대외정책.

- 세계 권력판도의 변화: 미국 패권시대에서 다극화 시대로.
  - (i). 경제력--미국, 유럽, 일본의 하강과 동아시아(특히 중국)의 상승.
  - (ii). 군사력--상당기간 미국의 군사, 안보, 기술 분야 우위는 지속.
  - (iii). 권력구조의 다극화-- “미중이 선도하는 다극체제.”

### 3) 상승대국 중국과 기존대국 미국 간 경쟁

- 동아시아에서의 미중의 전략적 충돌.
- 신흥 상승대국의 역할(role)증대 요구와 패권국의 거부.
- 중국의 의도- 내부적 취약점으로 글로벌 패권 도전은 자제하는 대신 아시아 지역패권 추구. (일대일로(一帶一路), 아시아인프라은행, “태평양은 넓어서 미중을 동시에 포용가능” (시진핑 발언), 남중국해의 내해(內海)화.)
- 미국의 의도- 아시아에서의 중국 견제 및 세력균형정책.
- ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ ‘재균형(Rebalancing)’ 전략 발표 (2011).
- 아시아 지역 국가들과의 관계 강화- 일본, 호주, 인도, 베트남, 미얀마, 인도네시아, 필리핀 등.

## 3. 미·중의 한반도 전략

### 1). 미국의 한반도 전략

- 한국전쟁 발발이후에야 한반도의 전략적 중요성 인식.
- 미국의 세계전략 (유럽에서는 나토, 동아시아에서는 일본, 한국과 동맹) 차원에서 한미동맹의 가치를 인식.
- 한미동맹과 미일동맹은 상호간 긴밀히 연결되어있다고 평가.
- 한반도 현상유지를 선호하지만 통일이 올 수밖에 없다면 적극지지 예상.
- 세계전략 차원에서 통일 후에도 한국과의 동맹유지를 원할 것.
- 북한 핵·미사일 문제가 최우선적인 과제.
- 과거에는 북한 문제의 근본 해결보다는 안보문제에 임기응변적 대처 경향.
- 그러나 2016년 초 이래 미국의 대북 위기의식 고조.

### 2). 중국의 한반도 전략

- 오랜 동안 중국은 한반도가 해양세력의 대륙진출 루트로 사용되거나 대 중국 포위망에 참여 우려. (임진왜란, 청일전쟁, 한국전쟁 참전.)
- 북한을 한국/해양세력 진출을 막는 완충국가로 간주.
- 미중 화해이후 한반도 정책 적극화. 한중수교이후 영향력 증대 추구.
- 궁극적으로 한반도를 중국의 영향권으로 편입시키려 할 것. 중국 외교부 대변인의 “한미동맹은 냉전의 유산” 발언 (2009년).

- 시진핑 주석이후 대북관계 소원. 2017년 들어 대북제재 더욱 적극화.
- 한반도 통일에 대해 소극적. 통일이후 통일한국의 외교향배에 깊은 관심.
- 미북 사이에서 양측을 말리는 입장. (북에게는 핵미사일 개발 포기를, 미국에게는 한미연합훈련 중단을.)
- 북한의 비핵화와 평화협정의 동시 논의를 주장.

#### 4. 북한의 대외전략

##### 1). 김일성·김정일 시대

- 1991년 냉전질서 붕괴이후 부적응증을 핵·미사일 개발로 보완 시도.
- 1990년대 중반 대기근사태이후 북한경제의 자생적 시장화 심화.
- 1차 북핵 위기 (1993-94년), 2차 북핵 위기 (2002년-현재)로 국제적 고립 심화. 파키스탄 모델을 염두에 둔 듯.
- 2000년대 중반 즈음 핵보유국가로의 본격적 진입을 결심.
- 외부의 위협에 대해서는 재래식 전력을 통한 보복을 상정. (장사정포 등.)

##### 2). 김정은 시대

- 핵개발과 경제발전의 '병진노선' 추구.
- 예를 들어 김정일은 18년간 18번 미사일 실험. 그러나 김정은은 4년간 40여회 미사일 실험, 3회 핵실험.
- 2016년 4차(1월) 및 5차(9월) 핵실험, 24회 미사일 발사로 기술 고도화.
- 2016년 고체연료 2단계 탄도미사일 발사 성공.
- 20여개의 핵무기, 수십 개 더 만들 수 있는 플루토늄과 농축우라늄을 축적.
- 본격적인 핵보유국 진입과 핵전쟁으로 보복하는 전략으로 전환.
- 전쟁 발발시 미국이나 일본으로부터의 전력 한반도 배치에 대한 선제 타격을 기획. (부산항, 일본의 미군기지 타격위한 미사일 시험 발사.)
- 미국에 대한 장거리핵미사일 발사를 통해, 대북공격 억제 기획. (ICBM 개발의 목적. 미국이 동맹보호를 위해 LA를 포기하지 못하게.)

#### 5. 트럼프 행정부의 대외정책 기조

##### 1) 트럼프 행정부의 출범

- 트럼프 후보의 대선 승리로 세계정치의 변화 예측.
- 대통령 자신뿐만 아니라 외교안보 분야 핵심 참모들도 외교의 경험이 없는 사람들이 대다수이고 내걸고 있는 정책노선도 이전과 상당히 다름.
- 이에 따라 한반도를 둘러싼 동북아 국제정치 환경도 변화할 것이고 이를 고려하여 한국의 외교안보정책도 추진되어야 할 것.

## 2). 트럼프 행정부의 대외정책 기조

- 트럼프 대통령은 이념이나 가치보다는 (경제적) 실리를 중시, 다자주의적 틀보다 양자적 거래를 중시, 불확실성에 익숙하고 이를 통해 상대방으로부터 원하는 것을 확보해내는 협상 스타일.
- 또한 국제 현안들을 연결시켜 함께 고려하기보다는 이슈별로 따로따로 분리시켜 거래하듯 외교를 할 가능성이 높음.
- 미러 관계는 개선되는 반면, 미중 관계는 더욱 경쟁적으로 되어 갈 가능성이 높음. 물론 취임 직후의 트럼프 대통령의 언급보다는 반중·친러 정책노선이 다소 완화된 경향이 있음.
- 만일 미중관계가 악화된다면 이는 북핵미사일, 한반도의 평화정착 문제를 풀어나가는데 있어서 불리한 국제환경이 조성될 수 있음.
- 미러관계가 개선되고 아베행정부의 대러 접근이 결실을 맺는 경우, 동북아에서 러시아의 역할은 과거보다 제고될 가능성이 높음. 이는 동북아 질서가 과거보다 다원화될 수 있음을 의미.
- 대선 후보 때 언급했던 바와는 달리 미일동맹, 한미동맹의 기조는 큰 변화 없이 유지될 것으로 보임. 그러나 미국의 동맹관리 방식은 경제적 실리추구 경향이 커짐으로써 과거와 달라질 가능성이 큼.

## 6. 트럼프 행정부의 대북정책

### 1). 최근 상황

- 틸러슨 국무장관의 3월 아시아 방문 시, “전략적 인내정책은 끝났다.”
- 트럼프 대통령의 2017년 4월 2일 Financial Times 인터뷰-- “중국이 북핵 안 풀면 미국이 혼자 풀겠다.”
- 백악관은 4월 6-7일 미중정상회담을 앞두고 서둘러 대북정책리뷰를 완료.

### 2). 선제타격의 어려움

- 정치적 어려움-- 북한은 대남 보복조치를 취할 것이 확실시. 전쟁 가능성.
- 기술적 어려움-- 타겟을 숨긴 장소를 찾아내기가 힘들. 고체연료 개발로 타격의 타이밍을 찾기가 더욱 힘들어 짐.

### 3). 예상되는 대북정책의 내용

- 당분간 북한과의 대화를 피하고 경제, 군사적, 다차원적으로 북을 더욱 조여 가는 정책이 될 것. (Delury교수는 “전략적 인내 플러스”정책.)
- 이란식의 Secondary Boycott: 대북경제제재를 강하게 추진할 듯. (오바마 대통령의 경우 추진에 소극적.)
- 특히 금융제재 (북한과 거래하는 중국계 기업 및 은행에 대한 제재)에

초점.

- 2016년 9월 미국 법무부는 2009년부터 2016년까지 중국 국적자들이 북한과 거래를 위해 미국금융시스템을 통해 달러거래를 하기 위해 중국계은행에 계좌를 개설한 북한계 위장회사가 22개에 달한다고 발표. 이들에 대한 제재를 본격 추진할 가능성.
- 그 외에 북한 노동자 유입 금지를 중국 정부에 요청할 가능성.
- 북한에 대한 사이버 공격 가능성.
- 한반도 및 주변에 미사일 방어 시스템의 증강 배치 가능성.

## 7. 한국의 대응책은?

### 1). 단기적 어려움 속에서도 장기 전략을 추진해나가야

- 평화와 통일이라는 장기적 대외전략 하에 대북정책을 추진해야.
- 대외적으로는 분단지속 방향으로 작동하는 원심력을 약하게.
- 주변 4국이 한반도가 통일되는 것이 분단 상태 유지보다 자국 국익에 유리하다고 믿게 만들어 통일에 협조하도록 유도해야.
- 대내적으로는 남북 주민들 간의 통합방향으로 구심력을 강하게.
- 남북 교류협력의 방향으로 대북정책의 전환이 이루어져 남북 주민 간 교류가 많아지고 응집력이 강화되어야.
- 서독정부처럼 '과정'으로서의 통일을 지향해야.
- 외교안보 문제에 대한 국론 통합을 위한 정치적 노력을 강화해야.

### 2). 새 정부의 과제

- 가장 시급한 과제는 미국 트럼프행정부와의 긴밀한 공조체제 구축.
- 새 대통령은 당선되자마자 미국 방문을 서둘러 정상회담을 시도해야.
- 트럼프 대통령의 특성상 정상 간의 화학적 친밀성은 중요한 변수가 될 것.
- 고위정책결정자들 간의 상시대화 시스템 구축. 특히 북핵미사일 문제를 전담하는 한미고위급 상시논의채널 구축이 바람직할 것.
- 이를 통해 북핵미사일 및 평화구축에 대한 한국 정부의 입장을 설명하고 공통의 이해에 기반한 전략전술을 개발하고 이행.
- 과거 조지 W. 부시 행정부 초반기 이데올로기적 관점, 선악적 관점에서 펼친 강경 일변도 대북정책의 한계, 오바마 정부의 '전략적 인내'의 한계를 극복하는 제3의 대북정책으로 타개책을 모색할 수 있도록 유도.

### 3). 새 정부의 대북정책 방향

- 북에 대해 비핵화의 입장을 분명히 하는 전제하에 대화의지를 확실히 밝힐 필요. 즉 북에 대해 원칙은 지키되 대화의지를 진지하게 표명해야.
- 동맹이나 민족이냐라는 양분법 프레임이 아니라, 민족의 평화·통일을 위해 동맹이 필요하다라는 보완적 시각에서 북한 문제를 다루어야.
- 결국 대북정책의 핵심과제는 어떻게 비핵화를 추진하면서도 남북간 구심력을 강화하느냐 하는 문제임.
- 우선적으로 한미공조의 기반을 튼튼히 다지는 것이 중요. 이것이 가능해질 때 비핵화와 남북협력의 동시추진의 입지가 넓게 마련될 것임.
- 따라서 남북경제협력의 재개는 서두르지 말고 대미협력관계의 심화와 보조를 맞추어 추진해나가는 것이 바람직할 것.
- 어려운 안보상황 속에서라도 정치적으로 가장 덜 민감한 의료·보건·환경 영역 등에서 협력가능성을 모색해야.

(\*). 본고는 2017년 3월 6일, 서울대학교 행정대학원 제858회 정책지식포럼에서 발표한 원고를 수정, 보완한 것임. 참고문헌: 윤영관, 『외교의 시대』 (미지북스, 2015.11. 출간) 외 다수. 기타 홈페이지 (yoon21.net) 게재 논문 등 참조.)